

Mandat for utvalget

1. Innledning

Regjeringen setter med dette ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå offentlige finansierte velferdstjenester i Norge i dag, med sikte på å kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal også foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler, kan hindres.¹

Det overordnede målet for regjeringen i velferdssektoren er å tilby befolkningen gode velferdstjenester av høy kvalitet. Et viktig virkemiddel i denne sammenheng er å la offentlige velferdstjenester suppleres av private tilbydere, både kommersielle og ideelle. Regjeringen mener at både offentlige, ideelle og private virksomheter skal levere offentlig finansierte velferdstjenester. Regjeringen legger til grunn at offentlige midler til kjøp av tjenester fra private eller ideelle virksomheter skal gå til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon av høy kvalitet. Målet for regjeringen er å tilby velferdstjenester på en måte som bidrar til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

2. Bakgrunnen for utvalget

Både staten og kommunene benytter private leverandører av velferdstjenester, i tillegg til produksjon av slike tjenester i egenregi. Bruk av private leverandører foregår eksempelvis innen barnevernet, på asylområdet, for barnehager og private skoler, og på sykehjem. Leverandørene kan være både kommersielle og ideelle. Offentlig finansierte velferdstjenester kjennetegnes oftest ved at dette er tjenester som kommunene eller andre forvaltningsnivåer har et lovpålagt ansvar for å tilby sine innbyggere. Det vil ofte være kommunene som har finanserings- og kontrollansvaret for velferdstjenestene som utføres. I noen tilfeller er ikke tilbyder av tjenesten og kjøperen i en direkte forhandlingsposisjon, mens i andre tilfeller er de det.

Formålet med å ta i bruk private alternativer til offentlig tjenesteproduksjon, har historisk sett variert fra sektor til sektor, men behov for rask utbygging av tilbudet, kostnadseffektiv bruk av knappe offentlige ressurser og ønsket om et supplement til det offentliges tilbud, fremstår som sentralt. Det samme gjør mangfold og valgfrihet i tilbudet til brukere, samt kvalitetsutvikling og innovasjon.

Det pågår politiske diskusjoner og debatter i media, både i Norge og i andre nordiske land, som eksempelvis Sverige, om bruken av private alternativer kan ha ledet til nye utfordringer. I denne debatten hevdes at noen private leverandører av velferdstjenester har fortjenester som oppfattes som urimelig høye. Det hevdes at for mye av de offentlige midlene tas ut som profitt av de private aktørene som driver innen eksempelvis barnevern og barnehager, og at pengene

¹ Jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 182 av 12. desember 2017, jf. Innst. 43 S (2017-2018) om behandling av Dokument 8:193 (2017-2018).

heller burde ha kommet fellesskapet til gode gjennom et bedre og mer utviklet tjenestetilbud. Dette har blant annet ført til at et enstemmig Storting har bedt regjeringen om å sørge for at bruken av offentlig finansierte velferdstjenester i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd.

Samtidig må private aktører ha økonomiske insentiver til å drive offentlig finansierte tjenesteproduksjon, og de må derfor ha tilstrekkelig fortjeneste til at det er lønnsomt å tilby tjenestene. Private tilbydere vil i mange tilfeller ha større grad av insentiver til effektiv drift av tjenesten. Totalt sett vil dette gjøre at tjenestene kan produseres med lik kvalitet til en lavere pris, eller med høyere kvalitet til lik pris. Dette vil være effektivt både for kommunene og for staten ved at ressurser kan omdisponeres til andre prioriterte formål. Uten tilstrekkelige økonomiske insentiver, vil en del av de privat drevne tilbudene kunne falle bort. En annen utfordring er at det kan være krevende for den offentlige instansen å få tilstrekkelig innsyn og kontroll, slik at den kan sikre at tjenestene som leveres er av god kvalitet og tilpasset den enkelte brukers behov.

Det er behov for å kartlegge hvordan private aktørers velferdstjenesteproduksjon finansieres og reguleres av det offentlige, og av hvordan de private tilpasser seg offentlig regulering og finansiering. Kartleggingen vil kunne avdekke behov for tiltak for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse.

Tilsvarende problemstillinger er også aktuelle i andre land som Norge ofte sammenlikner seg med, som eksempelvis Sverige og Danmark. Det bør kartlegges om erfaringer fra disse landene kan være nyttige også i Norge, når det gjelder bruken av private aktører ved levering av offentlig finansierte velferdstjenester.

For å sikre velferdstjenester av høy kvalitet, ønsker regjeringen et mangfold av tilbud som sikrer valgfrihet for den enkelte. I tillegg er det viktig at velferdstjenestene produseres så effektivt som mulig, for å unngå sløsing med fellesskapets midler. Dette kan i mange tilfeller best oppnås der de offentlige velferdstjenestene suppleres av private tilbydere, både kommersielle og ideelle. En viktig måte å sikre at det offentlige får mest mulig igjen for pengene sine på, er å sørge for konkurranse mellom aktørene som leverer offentlig finansierte velferdstjenester. Konkurranse vil kunne motvirke urimelig høy fortjeneste blant de private leverandørene, samtidig som konkurranse kan stimulere til bedre kvalitet, innovasjon og nye løsninger. Imidlertid kan det være flere sider ved organisering, regulering og finansiering av offentlig finansierte tjenesteproduksjon, som gjør at konkurransemekanismene ikke nødvendigvis virker slik som i rene kommersielle markeder.

Det er ikke nødvendigvis slik at mer konkurranse vil kunne løse eventuelle utfordringer velferdssektorene står overfor når det gjelder uttak av høye gevinster. Da forutsettes det at markedsmekanismene fungerer, ved at aktørene må gi tilbud av høyere kvalitet eller lavere pris, for å være konkurransedyktige. Det kan imidlertid være slik at ulike regulatoriske forhold i enkeltsektorer kan ha satt markedsmekanismene ut av spill. Eksempler på dette kan være regulerte priser og etableringshindre. Dette kan tilsi at andre mekanismer må benyttes for eventuelt å forhindre urimelige utbytter og fortjenester, eller at reguleringene i det aktuelle markedet endres slik at markedsmekanismene i større grad fungerer.

3. Rammene for og avgrensninger av utvalgsarbeidet

Utvalget står fritt til å utrede de spørsmål som det selv finner hensiktsmessig og nødvendig å ta opp under arbeidets gang. Utvalget skal vurdere spørsmålene som reises nedenfor.

Utvalgets utredning vil henge tett sammen med annet pågående arbeid fra regjeringen knyttet til offentlig finansierte velferdstjenester. Utvalget må, med bistand fra sekretariatet, jf. punkt 4, ta hensyn til regjeringens arbeid underveis i sin utredning. Det er for eksempel allerede besluttet at Kunnskapsdepartementet skal foreslå endringer i regelverket for de private barnehagene, noe utvalget må legge til grunn i sitt arbeid.

Utvalget skal vurdere velferdstjenester som stat, fylke eller kommune har lovpålagt plikt til å tilby. Innenfor dette, skal utvalgets utredning omfatte offentlig kjøp og finansiering av velferdstjenester, som produseres av private foretak eller organisasjoner, og som leveres til befolkningen og der tjenesten kan betegnes som en velferdstjeneste. Utvalget må selv vurdere hva slags tjenester som skal anses å falle inn under denne definisjonen, men nærliggende eksempler er barnevern, barnehage, utdanning og helse- og omsorgstjenester. Utvalget vil kunne avgrense sin utredning til å omfatte de typer velferdstjenester som i et betydelig omfang utføres av kommersielle aktører.

Utvalget skal beskrive skillet mellom kommersielle og ideelle aktører. Det kan være ulike utfordringer knyttet til bruk av ideelle i forhold til kommersielle aktører, herunder ulike rammebetingelser.

Utvalget skal levere to delutredninger, først en problembeskrivelse og deretter en utredning av tiltak som kan gi en mer effektiv ressursutnyttelse, når det offentlige velger å la private levere velferdstjenester mot betaling. Her må det hensyntas kjennetegn ved den enkelte sektor.

Utvalget kan innhente eksterne utredninger innenfor de økonomiske rammene for utvalgsarbeidet.

DELUTREDNING I – KARTLEGGING OG ANALYSE – OFFENTLIG FINANSIERTE VELFERDSTJENESTER

Del 1: Kartlegging og analyse av den offentlig finansierte tjenesteproduksjonen

Utvalget skal gi en oversikt over ulike former for offentlig finansierte velferdstjenester, der private aktører tar del i tjenesteproduksjonen. De viktigste særtrekkene ved de ulike sektorene bør beskrives. Kartleggingen bør både omfatte kommersielle og ideelle aktører. Det sentrale ved kartleggingen er ikke å beskrive innholdet i tjenestene, men hvordan det offentlige finansierer de private leverandørene; for eksempel gjennom offentlige innkjøp (kommunale sykehjem), regulert etablering og finansiering (fastleger, barnehager og friskoler), eller andre former for kjøp eller støtte. Det skal også gjøres en kartlegging av lønns- og arbeids- og pensjonsvilkårene hos leverandørene, for om mulig få et bilde av om det er store forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor når det gjelder disse forholdene. Det bør også fremgå hva som er begrunnelsen for å bruke private aktører på det aktuelle området. Kartleggingen skal også så langt som mulig beskrive om målene for bruk av private aktører er nådd, kvaliteten i tjenestene og tilfredshet hos brukere og ansatte. For å sette kartleggingen i perspektiv kan det også være nyttig å gi oversikt over velferdstjenester som kun produseres av det offentlige. Dette er imidlertid en mindre sentral oppgave.

Del 2: Kartlegging og analyse av reguleringer overfor velferdsleverandører

Utvalget skal kartlegge hvordan bruken av private aktører er regulert på de ulike velferdsområdene. Regulering skal forstås vidt, som alle tiltak staten treffer for å legge til rette for en god og effektiv bruk av private aktører. Dette omfatter regulering i lov og forskrift, men også godkjenningsordninger, veiledninger i anskaffelser på de ulike tjenesteområdene, tilsyn og kontroll mv. Eksempler kan være krav til pedagogiske kvalifikasjoner til personalet i skoler og barnehager eller særreguleringer av forholdet mellom tjenestetilbydere og eier (kapitalkrav, utbyttetak eller uttaksforbud). Eller det kan være krav til lønns- arbeids- og pensjonsvilkår hos leverandørenes ansatte. Det kan i tillegg være regler som styrer fordelingen av oppgavene fra det offentlige til de private foretakene, og fordelingen av oppdrag mellom private foretak, slik som støtte- og anskaffelsesreglene, EØS-rettslige krav til likebehandling og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Utvalget skal kartlegge og analysere reguleringer som dette på en kortfattet og overordnet måte. Formålet er å vise hvordan reguleringene er begrunnet, for eksempel ut fra særtrekk i de ulike sektorer, og hvordan reguleringene eller mangelen på reguleringer negativt eller positivt påvirker konkurransen i markedet og måloppnåelsen for det offentlige som kjøper av tjenestene. Hensikten er ikke å gi en fullstendig juridisk utredning av ulike reguleringer som private leverandører av offentlige velferdstjenester står overfor. En annen side av analysen vil være å vise hvordan reguleringene kan gi insentiver til økonomiske og andre tilpasninger for de private tilbyderne. Det er også viktig å få belyst de viktigste rammene som EØS-retten setter for bruk av private aktører i offentlig tjenesteproduksjon.

Del 3: Kartlegging og analyse av de private velferdsleverandørenes eierskap, organisering og pengestrømmer, samt utfordringer med kvalitet og kontroll

Utvalget skal gi en oversikt over private aktører som leverer offentlig finansierte velferdstjenester. Denne delen av arbeidet bør legges opp slik at det gis en kvalitativt bearbeidet informasjon av hvem de private aktørene er, og hva som kjennetegner dem rent kommersielt og organisatorisk.

Utvalget skal kartlegge hvordan kommersielle og ideelle leverandører av offentlige finansierte velferdstjenester tilpasser seg for å oppnå størst mulig fortjeneste, og om dette varierer avhengig av hvordan reguleringene på den enkelte sektor er utformet (del 1 og 2 ovenfor) og ut fra relevante særtrekk ved de private aktørenes organisering og formål. Denne delen av utredningen skal omfatte handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte som nevnt i Stortingets anmodningsvedtak nr. 182 av 12. desember 2017, men kan også omfatte andre typer av tilpasninger som utvalget ønsker å se nærmere på. Utvalget skal se på private aktørers organisering med hensyn til ansettelsesformer og bruk av selvstendige næringsdrivende mv. Utvalget skal også kartlegge hvordan overskuddene tas ut.

Uønsket skattetilpasning kan skje gjennom ulike metoder. Særskilte skatteregler for virksomheter som yter velferdstjenester, vil gjøre skattesystemet mer komplisert og administrativt krevende for både skattyter og skattemyndigheter. Disse hensyn taler for at skattereglene bør være like for alle virksomheter i ulike bransjer, uavhengig av hva slags varer og tjenester virksomheten yter, hvem de ytes til og hvorvidt virksomheten mottar tilskudd eller annen form for støtte til fra det offentlige. Utvalget skal vurdere om de generelle skattereglene i tilstrekkelig grad også motvirker uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.

Utvalget skal kartlegge utfordringer knyttet til kvaliteten på tjenestene og muligheten for kontroll fra det offentliges side. Selv der private eller ideelle aktører leverer tjenestene, er det fortsatt det offentliges ansvar å sørge for at tjenestene holder god kvalitet, herunder at de er tilpasset den enkelte bruker og ikke er mer omfattende enn nødvendige. Utvalget skal kartlegge det offentliges mulighet til å ivareta dette ansvaret, og hvordan eventuelle utfordringer slår ut for brukerne.

DELUTREDNING II: TILTAK FOR EFFEKTIV RESSURSUTNYTTELSE VED BRUK AV PRIVATE LEVERANDØRER AV OFFENTLIGE FINANSIERTE VELFERDSTJENESTER

Del 4: Forslag til tiltak for å legge til rette for en bedre bruk av private aktører

Utvalget skal beskrive og foreslå tiltak som kan legge til rette for god og effektiv bruk av private aktører, slik at uønskede tilpasninger som identifisert i del 3 i utredningen motvirkes. Herunder skal utvalget vurdere hvordan uønsket skattetilpasning kan hindres. Når det gjelder de generelle skattereglene, skal utvalget se hen til pågående arbeid for å motvirke uønsket skattetilpasning. Utvalget skal vurdere om det er behov for eventuelle andre, målrettede tiltak for å motvirke uønsket skattetilpasning i velferdssektoren.

Utvalget skal fremme forslag om hvor det er mest hensiktsmessig å sette inn tiltak, slik at offentlige midler i større grad går til formålet. Dette kan være både endringer i finansieringssystemene, regelverk for bruk av offentlig midler og tilsynssystemene.

Hvilke tiltak som vil være aktuelle vil imidlertid kunne variere mellom ulike sektorer. Det vil for eksempel være behov for ulike tiltak for sektorer som har regulert finanseringen i lov, enn for sektorer som har et anbudssystem. Eventuelle regelverksendringer bør også stimulere til økt kvalitet av tjenesten, i tillegg til at tiltakene skal gi økonomiske incentiver til drift. Utvalget skal komme med forslag til tiltak som tar hensyn til de ulike sektorkjennetegnene.

Utvalget skal prioritere tiltak som målrettes mot produksjon av offentlig finanserte velferdstjenester, og som kan gjennomføres enten gjennom endringer i lover eller forskrifter, i kontrakt med den enkelte leverandør, eller som ulike former som bistand fra sentralt hold i form av godkjenningsordninger, veiledninger mv.

Del 5: Hvilke tiltak vil kunne legge bedre til rette for konkurranse ved levering av offentlig finanserte velferdstjenester?

Utvalget skal kartlegge om det finnes tiltak som eventuelt kan gjennomføres for å legge bedre til rette for konkurranse på like vilkår ved offentlig finanserte velferdstjenester, eller om andre tiltak kan være mer effektive for å fremme god ressursutnyttelse i velferdstjenestene. Virkningen av å innføre slike tiltak på tjenestenes kvalitet og fordeling blant brukerne må kartlegges.

Utvalget skal vurdere hvordan eventuell markedssvikt, konkurranseproblemer og andre forhold bør påvirke avtaler mellom kommunen/staten og den private virksomheten som skal utføre velferdstjenesten. I denne vurderinger skal utvalget særlig se på incentiver som sikrer høy kvalitet på velferdstjenestene samtidig som avtalene legger grunnlag for stabil og sunn økonomi for de private virksomhetene over tid. Utvalget skal gjøre samme vurdering dersom retten til etablering og finansering er fastsatt i regelverk.

Finnes det andre metoder for bruk av private supplementer til offentlig tjenesteproduksjon, som vil gi bedre ressursbruk for det offentlige og samfunnet som helhet, skal utvalget identifisere disse.

4. Arbeidsform

Sekretariatet for utvalgets arbeid vil ledes av Nærings- og fiskeridepartementet, med bidrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet samt Kunnskapsdepartementet eller underliggende organer for disse. Utvalget kan etter behov konferere med berørte aktører i markedet.

5. Offentlighet

Utvalgets utredninger skal offentliggjøres i skriftserien for Norges offentlige utredninger (NOU).

6. Tidsramme og fremdrift

Utvalget skal levere sin delutredning I til Nærings- og fiskeridepartementet innen 1 år etter oppnevningen. Utredning av spørsmål knyttet til sikring av arbeidstageres lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår, skal behandles i utvalgets første delutredning. Delutredning II skal leveres innen 2 år innen oppnevningen. Tidsrammen for utvalgets arbeid kan endres av Nærings- og fiskeridepartementet i samråd med sekretariatet for utvalget, jf. punkt 4 ovenfor.

7. Endringer i mandatet og utvalgets sammensetning

Utvalgets mandat og sammensetning kan endres av Nærings- og fiskeridepartementet i samråd med sekretariatet for utvalget, jf. punkt 4 ovenfor. Eventuelle forslag til vesentlige avvik fra mandatet som fremsettes av utvalget, skal godkjennes på tilsvarende måte.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget må utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, herunder i tråd med kravene i utredningsinstruksen.